

反 부패의 거시적 전략

Macro - Strategies against Corruption in Korea

박 재 완 (Bahk, Jaewan)*

ABSTRACT

This article reviews the literature on corruption and on game theories and suggests several macro-strategies for curbing corruption in Korea, which has the following three features: (i) political linkages; (ii) social traps; and (iii) structural and cultural roots. In response to these features, five anti-corruption strategies are identified: (i) an all-out strategy; (ii) an overshooting strategy focusing on elected or high-ranking officials; (iii) a low-road strategy; (iv) a promise-and-credible-threat strategy; (v) and an open and contestable strategy.

The above strategies, derived in consideration of the level, characteristics and causes of Korea's corruption, are more concrete than those recommended by the Transparency International or the OECD. They are expected to act as the criteria as well for checking the consistency and congruency of policies and programs against corruption.

* 성균관대학교 행정학과 부교수(政策・博). 1999년 12월 한국행정학회 특별세미나 및 2000년 1월 서울시립대 반부패행정시스템연구소 창립기념학술대회에서 발표한 논문을 보완하였음.

I. 반부패의 중요성과 연구의 의의

부패의 어원은 '함께'와 '파멸하다'의 합성어이다. 부패는 공멸을 초래한다는 뜻이다. 그 폐해가 이처럼 엄청나기에, 부패는 반역과 함께 가장 경계해야 할 양대 죄악으로 손꼽힌다.¹⁾ 1997년 외환·금융위기도 공공부문의 도덕적 위해, 특히 정경유착과 부패가 누적된 결과라고 보는 시각이 우세하다.²⁾

부패의 해악은 심각하다. 부패는 도덕적 차원의 문제에 그치는 것이 아니라, ① 지대추구와 역선택에 따른 자원배분 왜곡 및 창의와 근로의욕 저해, ② 정보 수집과 감시에 소요되는 거래비용 증가, ③ 세입 감소를 보전하는 추가적인 自重손실(deadweight loss) 초래, ④ 당사자의 위험대가 유발, ⑤ 학습효과에 따른 시장질서와 사회적 신뢰의 붕괴 등 부작용을 야기한다. 최근에는 투자와 경제발전의 저해 등 부패의 동태적 비효율성도 부각되고 있다.³⁾ 1997년 제8차 반부패국제회의(International Anti-corruption Conference)가 채택한 'Lima 선언'은 부패를 "공권력에서 소외된 빈민층을 가장 잔인하게 억압하는 범죄"라고 규정할 정도이다(IACC, 1997).

우리 나라의 경우 부패가 구조적으로 정착된 상황이므로 반부패의 중요성이 더욱 부각된다. 물론 기후에 따른 쌀 농사 의존으로 연고주의와 배타적 공동체 의식이 발달하였고, 이는 친교적 연계망(social network)의 중시 및 청탁·특혜 관행 등 부패의 토양을 비옥하게 만들었다. 가부장적인 리더십과 관존민비의 권위주의 문화도 독점적인 정부운영 관행을 잉태하여 부패의 활착에 기여하였다. 1960년대 이래 압축성장의 과정에서 공직의 재량이 남용되고, 이에 대응하여 민간부문의 기회주의적인 행태가 만연함으로써, 법의 지배, 견제와 균형, 그리고 공정경쟁질서가 각각 확립되지 못한 것이다. 이런 관점에서 우리 나라의 공직부패는 권력적·정치적 연계성이 강하다. 또한 1990년대 이후 탈군사화, 민주화, 비정부조직(NGOs)의 성장 및 정보기술 혁신 등에 힘입어 부패의 절대 수준은 다소 감퇴하는 경향을 보이고 있으나, 후술하는 것처럼 본질적으로는 여전히 다수의 국민이 자의든 타의든 부패에 관여 내지 개입하는 사회함정(social traps)에서 탈피하지 못하고 있다.⁴⁾

- 1) 미국 헌법은 뇌물죄와 반역죄를 2대 죄악으로 명시하고 있다. 같은 맥락에서 임웅(1998)은 내란죄와 외환죄, 군형법상의 반란죄와 이적죄에 대하여 형사소송법상 공소시효의 적용을 배제하기 위해 1995년 제정된 '헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법'을 뇌물죄에 대하여도 확대할 것을 주장하면서, 유사한 입법례로 필리핀의 '독직 및 부패관행방지법'(Anti-Graft and Corrupt Practice Act) 등을 들고 있다.
- 2) 이른바 연고자본주의(crony capitalism)의 병폐를 강조하는 이러한 견해에 대한 반론으로는 Wade(1998) 등을 들 수 있다. 자세한 사항은 최인철(1999)을 참조하라.
- 3) 다만 이를 뒷받침하는 실증연구는 아직 미흡하며, 부패와 경제성장(Murphy 외, 1991), 부패와 투자(Mauro, 1995), 부패와 경제개혁(Gray and Kaufmann, 1998)의 관계에 관한 제한적인 분석이 시도되었을 뿐이다.
- 4) 2000년 9월 현대리서치가 조사한 결과에 따르면, "공직부패가 1년 전에 비해 감소했다"는 응답의 비율이 78.4%에 달하였다. 이는 1999년 9월의 40.6%에 비해 긍정적인 응답이 크게 늘어난 고무적인 결과이다. 그럼에도 불구하고 "공직부패가 심각하다"는 응답자의 비율이 75.6%에 달해 여전히 다수의 국민이 부패에 대해 우려하고 있음을 알 수 있다(국무조정실, 2000).

TI(2000)가 발표한 2000년 부패인지수(corruption perceptions index: CPI)에 따르면, 우리나라는 절대값 10점 기준으로 4.0점, 조사대상 90개국 중 48위를 기록하였다. 국가별 상대순위는 중위권에 속하지만, 터키(3.8점, 50위)와 멕시코(3.3점, 59위)를 제외한 경제협력개발기구(OECD)의 회원국보다 뒤처져 있다. TI(1999a)는 1999년 19개 수출주도국의 기업들이 국제 거래에서 뇌물을 수수한 정도를 조사한 중뇌자지수(bribe payers index: BPI)도 최초로 발표하였는데, 우리 나라는 중국에 이어 18위의 불명예를 감내해야 했다.

이러한 배경에서 이 연구는 ① 우리 나라 부패의 역사적 맥락과 특성을 진단하고, ② 이를 기초로 우리 여건에 걸맞은 반부패의 거시적인 전략을 모색한다. 부패는 '대리인이 이익을 위해 주인의 이익을 침해하는 행위'(박재완, 1997)인 만큼, 공직부패와 민간부패는 본질적으로 차이가 없다.⁵⁾ 다만 전자는 ① 업무의 독점성으로 인해 부패의 역기능이 후자보다 크며,⁶⁾ ② 주인-대리인 지배구조가 복잡적이어서 부패의 개연성도 더 높기 때문에, 논의의 범위는 공직부패에 한정하기로 한다. 연구의 방법은 선행연구와 외국의 사례 및 게임이론의 解를 원용한 연역적인 논증에 의존한다.

II. 우리 나라 공직부패의 역사적 맥락과 특성

1. 우리 나라 공직부패의 역사적 맥락

조선왕조는 15세기까지 東方禮義之國과 清白吏가 상징하는 도덕대국으로 공인되었다. 고려 말기의 문란한 사회기강에 대한 반작용으로서, 修己治人, 先公後私, 簞食瓢飲, 非禮不動 등으로 대변되는 엄격한 선비정신과 성리학의 이념에 입각하여 공직자의 청렴성을 중시하였기 때문이다.

특히 조선왕조의 초기에는 과거제도를 비롯한 관료제에 의해 고위직의 정실 임용을 배제함으로써, 강력한 중앙집권을 확립하고 지역 토호의 발호와 공직부패의 척결에 힘을 쏟았다. ① 1860년대 이전까지 영국 육군장교의 매관매직(Tullock, 1996)이 허용되었고, ② 19세기 후반까지 유럽 각국에서 '조세농사'(tax farming)가 성행하였으며, ③ 미국에서도 19세기 전진운동(progressive movement) 이전에는 徒黨정치와 정실인사(nepotism)가 맹위를 떨친 점에 비추어, 이는 특기할 사항이다.

사실상 조선왕조가 27대에 걸쳐 519년 동안 동아시아 국가들 가운데 가장 오래 지탱할

5) 우리 나라의 경우 사립학교 교사에 대한 촌지, 금융기관의 대출 커미션 또는 보험료 리베이트, 제약회사의 이른바 '랜딩費'와 같은 사례에서 보듯이 민간부문의 부패도 심각하다.

6) 김민규(2001)는 규모의 경제와 거래비용의 최소화를 위해 공권력의 독점성을 인정할 수밖에 없지만, 뇌물경쟁은 본질적으로 가격경쟁이므로 Bertrand의 경쟁모형을 적용할 수 있다고 본다. 곧, 부패 공급자간 경쟁이 뇌물 액수를 쪼기로 수렴하도록 만든다는 것이다.

수 있었던 것도, 준엄한 청백리가 곳곳에 포진하여 버팀목 역할을 했었기 때문이라는 해석이 유력하다. 모두 218명의 청백리들 중에서 사대부들이 건국 이념에 충실하였던 초기 200년 동안 황희, 맹사성 등 162명이 배출되어 파격적인 청빈을 과시하였던 것이다.⁷⁾

그러나 임진왜란이 발발한 16세기 말부터 정세가 불안해지면서 사회기강이 해이해지고 그 틈새로 부패가 침투하였다. 일본과 淸國의 침략에 따른 전쟁의 장기화는 병역 기피와 탈세를 부추겼고, 조선왕조의 후기로 접어들면서 신분 변화와 함께 상업자본의 발달로 매관매직이 급증하는 한편 탐관오리에 의한 三政紊亂이 기승을 부렸다.

20세기에 들어서는 일제 식민통치의 수탈행정으로 공직자의 책무성이 이완되었으며,⁸⁾ 설상가상으로 한국전쟁은 민간의 기회주의를 심화시켰다. 이후 남·북한의 극한 대치와 권위주의 문화에 편승한 독재체제 및 압축성장을 겨냥한 정부주도형 발전전략이 공직의 투명성과 경합성을 떨어뜨리는 한편, 정부 규제와 공직자의 재량을 극대화시킴으로써 권력형 비리, 정경유착, 全官禮遇 등 부정적 관행이 토착화된 것이다.

이러한 와중에서도 5·16 군사혁명 이후 '재건국민운동'에 의해 만연하였던 병무비리가 철폐를 맞고, '10월 유신' 직후의 '庶政刷新'과 제5공화국의 '사회정화운동' 및 '3대 否定心理 추방운동' 등 반부패 캠페인이 간헐적으로 시도되기는 하였다. 그러나 이들은 한결같이 독재정권의 취약한 정당성을 보강하기 위해 국민의 심리적 洗淨을 노린 정략적 의도에서 전개되었으며, 미시적·단선적인 관점에서 권력의 힘에 의존하는 대중요법만 남발하였기 때문에 반부패의 근원적인 접근으로는 간주하기 어렵다.

與小野大 상황에서 출범한 노태우 행정부에 들어 철권통치는 완화되었지만, 민주화의 물꼬가 트이면서 표출된 집단이기주의를 제어하지 못해 사회기강이 크게 해이되었으며, 물가 폭등과 부동산 투기에 대응하여 중·하위 공직자들의 과외비나 혼수비 마련 등 '무리 추종' 또는 체면유지를 위한 부패가 급증하는 한편, 집권층은 여전히 정경유착의 관행을 답습하였다.⁹⁾

탈군사화를 표방한 김영삼 행정부는 '윗물 맑기 운동'과 함께 반부패의 제도화를 위한 노력을 가시화하였다. ① 고위공직자의 재산등록·공개와 실사, ② 금융실명제와 부동산실명제 도입, ③ "돈은 묵되 입은 풀고 벌칙을 강화"하는 방향으로 정치자금법 개정 및 '통합선거법' 제정, 그리고 ④ 이른바 행정개혁 3법(정보공개법, 행정절차법, 규제개혁기본법)의 제정 등이 제도화의 진전을 이룬 대표적인 사례에 속한다.

7) 흥미로운 것은 218명의 청백리 중에서 오늘날의 총리급인 정승이 34명이요, 부처별로는 재정경제부에 해당하는 戶曹가 가장 많은 청백리를 배출하였으며, 다음이 건설교통부 격인 工曹, 셋째가 사법기관 및 검찰이라고 할 刑曹이다. 이권·권력기관에 청백리가 가장 많았던 것이다(이동휘, 중앙일보, 1998. 10.15.).

8) TI(1999b)는 식민통치가 정부의 투명성 및 공직의 책무성을 약화시켜, 이러한 관행을 물려받은 신생 독립국은 고질적인 부패로 고전하게 되었다고 지적한다.

9) TI(1999c)가 CPI를 역산한 결과에 따르면 이 시기의 부패 수준이 가장 심각했던 것으로 나타나고 있다. 즉 ① 1980년부터 1985년까지 CPI는 평균 3.93점이던 것이, ② 1988년부터 1992년까지는 3.50점으로 하락하였다가, ③ 1995년부터 1998년 사이에는 평균 4.50점으로 크게 향상되었다.

그러나 이러한 노력도 정치논리의 개입 및 정경유착에 의해 그 뿌리를 내리지 못하였다. 우선 출범 초기의 강력한 사정작업이 공직자의 무사안일과 복지부동을 야기하자, 그에 대한 대응책으로 사정작업이 반복되는 악순환이 태동되었다. 나아가 政敵의 청산을 위한 '표적사정', 위기 국면의 반전을 위한 검찰권의 남용, 부패사범에 대해 정치적 복선이 깔린 사면권의 선별적 행사 등의 시비가 끊이지 않았다. '秘線조직'과 '가신그룹' 등 실세들의 오만과 이들에 의한 정경유착도 지속되었다.

수평적 정권 교체를 이룩한 김대중 행정부의 반부패 노력도 초기에는 '공직 4대 뒀 추방운동'에 의한 인적 청산과 중·하위 공직자에 대한 사정을 위주로 전개되었다. 제도 개혁은 수시로 돌출된 스캔들에 대응하는 임기응변에 머무르고, 부분적·산발적으로 추진되어 큰 성과를 거두지 못하였다. 이후 1999년 국무조정실이 세계은행(IBRD)의 지원을 받아 민간연구팀의 연구결과를 기초로 '부패방지 종합대책'을 마련함으로써, 김대중 행정부의 반부패 노력은 전기를 맞게 되었다. '옷 로비' 사건 등으로 확산된 반부패의 국민적 공감대를 바탕으로, ① 대통령 직속의 반부패특별위원회가 신설되고, ② 적용범위와 역할이 제한적이기는 하지만 특별검사제가 도입되었으며, ③ 내부고발자 보호 등을 규정한 반부패기본법(안)이 국회에 제출되었다. 그럼에도 불구하고 반부패의 제도화가 지지부진한 가운데, 정권 실세들이 개입한 권력형 비리 의혹과 검찰권의 남용 시비가 여전하여 반부패는 그다지 진전을 보지 못하고 있다.¹⁰⁾

2. 우리 나라 공직부패의 특성

부패의 일반적인 특성은 다음 5가지로 집약된다. ① 우발적인 열정에 의한 것이 아니라 치밀하게 계산된 화이트 칼라의 범죄이다. ② 공급자와 수요자의 합의에 의해 은밀히 자행된다. ③ 피해가 불특정 다수에게 무작위로 분산되므로 당사자의 죄의식이 약하다. ④ 불완전경쟁에서 배태되므로 부패의 가능성과 정도는 독점력에 따라 증가한다. ⑤ 동태적인 상호의존 행태로서 자기강화적인(self-enforcing) 관성을 지니기 때문에, 부패의 파급수준은 복수의 안정적 균형(부패가 만연하거나 거의 없는 상태)에 귀착된다(박재완, 1997).

이상과 같은 일반적인 특성 외에, 우리 나라의 공직부패는 다음과 같은 3가지의 특성을 부가적으로 지닌다.

첫째, 권력적·정치적 연계성이 강하다. 정경유착이 그 전형이다. 개발독재체제에서 일방향의 독점적인 정부 운영 관행과 민간부문의 기회주의적인 행태가 결합되어, 불필요하게 '큰 정치'를 영위하기 위한 정치자금과 경제적 특혜가 교환되는 '검은 거래'가 생성되었기 때문이다. 권위주의 정권에 안주한 관료들이 입법부, NGO, 언론 등 외부의 적절한 통제를 받지 않고 경쟁압력이나 도산·퇴출의 위협에도 노출되지 않은 채, 손쉽게 지대추구에 몰두할 수 있었던 점도 공직부패를 부추기는 데에 일조하였다.

10) 김대중 행정부의 반부패정책에 관한 구체적인 평가는 박재완(1999)을 참조하라.

둘째, 부패의 수준이 복수의 안정적 균형 가운데 열등균형, 곧 '다자간 죄수들의 갈등'(multi-person prisoners' dilemmas) 게임 상황에서 대다수가 사익을 위해 공익의 잠식에 탐닉하는 사회합정에 귀착되어 있다. 사회합정에서는 상대방이 전략을 바꾸지 않는 한 누구도 먼저 전략을 바꾸려고 하지 않는다. 보편적으로 정착된 관행을 어길 경우 자신만 손해를 보기 때문이다. 이처럼 부패가 만연한 상황에서는 부패에 대한 심리적 불안과 죄의식도 이완되므로 좀처럼 상황을 반전시키기 어렵다.

셋째, 구조적·문화적인 속성이 뿌리깊다. 개인적·우발적인 부패와 달리, 어떤 의미에서는 공직자가 '불가피하게' 부패에 연루되는 경우가 많은 것이다. 경조사 부조, 접대와 회식, 전별금 등 조직 운영과 관련된 불합리한 관행 및 비현실적인 예산단가 등 구조적인 요인들이 부패와 연계되어 있다. 또한 지연·학연 등 연고주의 문화로 인해 특혜, 남다른 호의, 대가성이 미약한 '떡값'이나 선물¹¹⁾ 또는 평소에 친밀한 관계를 유지하기 위한 향응 등이 만연하여, 반부패 노력의 걸림돌로 작용하고 있다.¹²⁾

III. 반부패의 거시적 전략

TI(1999b, 1999c)와 OECD(1998a)가 권고하는 반부패의 전략은 ① 최고지도자의 강력하고 지속적인 의지, ② 고위 공직자의 부패에 역점, ③ 법제와 정부기구, 시장기제와 유인체계 및 사회규범을 망라하는 체계적인 접근, ④ 사후 처벌보다 원인을 근절하는 예방과 순응의 확보에 치중, ⑤ 시민사회의 역할 부각 및 국민의식의 제도에 의한 상향식 변화의 유도 등 5가지로 압축된다.

이상과 같은 전략이 보편성을 지니는 것은 부인할 수 없지만, 문화·관습·전통에 따라 세부적인 전략의 차별화는 불가피하다. 이를테면, 구조적인 부패에 대해 TI(1999b)는 ① 혁명, ② 정태적 시스템의 개혁, ③ 전면적 개혁, ④ 취약분야의 집중 공략(island of integrity) 등 4가지 대응 시나리오를 제시하는데, 어디에 중점을 둘 것인지는 여건에 따라 달라질 수밖에 없다.¹³⁾ 마찬가지로 ① 점진적 개선과 개혁, ② 제도적·구조적인 접근과 윤리적·규

11) Rose-Ackerman(1999)은 대가성 없이 대리인에게 건네는 것은 팁(tip)으로 분류하였다. 형법학에서는 '소극적 공제판단설'(직무로부터 제외된다고 할 수 없는 이상 그 관련성을 인정)이 뇌물의 직무 관련성을 가장 폭넓게 해석하는데, 독일 판례가 그러하다. 한편 싱가포르의 부패방지법(Prevention of Corruption Act)과 영국의 1916년 부패방지법((Prevention of Corruption Act)은 뇌물범죄의 직무 관련성을 추정하는 규정을 두고 있다(임용, 1998).

12) 문화적 요인이 부패를 유발하는 정도에 관해서는 미묘한 관점의 차이가 존재한다. Tullock(1989)과 Tanzi(1995)는 아시아, 아프리카, 이태리 등 라틴계 유럽국가의 부패수준이 높은 이유를 후한 선물·접대문화 및 연고주의로 설명한다. 반면에 TI(1999b)는 미풍양속으로 부패를 합리화하기 어렵다는 입장이다.

13) ①은 가나에서는 성공하였으나 방글라데시에서는 실패하였고, ②를 선택한 케냐의 야당은 실패를 맞보았다. 그러나 ③은 우간다에서, ④는 에쿠아도르에서 각각 성공하였다.

법적인 접근 등에 관한 선택도 부패의 수준과 원인에 따라 달라질 수 있다.

이하에서는 우리 나라 공직부패의 맥락과 수준 및 원인에 걸맞은 반부패의 거시적인 전략으로서, ① 전방위 전략, ② 선출·고위직 중심의 고강도 전략, ③ '낮은 길' 전략, ④ '약속과 믿을 수 있는 위협' 전략 및 ⑤ 개방과 경합의 전략 등 5가지를 도출하고, 각각에 대응하는 논거를 제시한다.

1. 全方位 전략

OECD(1996)는 공직윤리의 기반(ethics infrastructure)을 상위체계인 3대 기능과 그 하위체계인 8대 요소로 대별한다. 3대 기능은 통제(control), 지도(guidance) 및 관리(management)로 구성된다. 통제기능은 3개의 요소 즉, ① 독립적인 조사와 起訴를 수행할 수 있는 법제, ② 책무성의 담보장치,¹⁴⁾ ③ 시민사회단체와 언론 등에 의한 공공개입·감시에 의해 확립된다. 지도기능은 ④ 정치적 리더십의 확약,¹⁵⁾ ⑤ 바람직한 가치와 기준을 수록한 작동 가능한 행동강령, ⑥ 교육훈련과 같은 '전문직업적 사회화'(professional socialisation) 등 3개의 요소에 의해 작동된다. 끝으로 관리기능은 ⑦ 적절한 급여와 직업의 안정성 등 건전한 공공서비스의 여건이 마련되고 ⑧ 공직윤리기반의 총괄·조정기구가 있어야 확보된다.¹⁶⁾

이들 중 ②, ⑤, ⑥ 및 ⑦은 내부요소에, 그리고 ①, ③, ④ 및 ⑧은 외부요소에 각각 해당된다. 내부요소와 외부요소는 상호보완적이며, 대체적·경합적이지 아니므로 이들 사이에 우선순위를 설정하기도 어렵다. 이들은 마치 주택의 기둥, 벽, 그리고 지붕과 같아서, 어느 하나가 부실하더라도 주택이 제 구실을 할 수 없는 것처럼 공직윤리기반은 허물어진다.¹⁷⁾

이런 맥락에서 반부패 전략은 단편적·산발적·국지적 대응이 아니라, 3대 기능과 8대 요소를 포괄하는 전방위적·체계적·종합적인 시각에서 사람·제도·환경을 망라하는 다양한 메뉴를 동원하는 것이 불가피하다. 특히 시장친화적 유인기제와 민·관 파트너십 등은

14) 내부의 행정절차, 감사, 성과평가, 의회의 통제 및 내부고발 등을 포괄한다.

15) 대표적인 사례로서 OECD(1996, 1998a)는 ① 영국 수상이 1994년 설치한 Nolan 위원회, ② 네덜란드 내무장관이 1995년 시행한 청렴성지수, ③ 포르투갈 국무장관이 주도하여 1993년 제정한 '의무헌장(Deontological Charter)', ④ 1991년 미국 대통령 직속으로 설치된 '청렴·능률위원회'(Council on Integrity and Efficiency), ⑤ 1991년 노르웨이 법무행정장관이 임명한 공공윤리작업반, ⑥ 1989년 호주 New South Wales州가 설치한 부정방지위원회(Independent Commission Against Corruption) 등을 든다.

16) World Bank(1997)는 각국의 경험에 비추어, 옴부즈만, 감찰관, 특별검사, 반부패위원회 등 독립적인 특별기구의 창설이 효과적임을 지적하고 있다. 특히 ① 칠레, 홍콩, 호주의 New South Wales州 등이 설치한 반부패위원회와, ② 브라질, 콜롬비아, 베네주엘라 등의 특별검사는 부패 억제에 크게 기여했다고 평가한다. 이는 Kaufmann(1997)이 개발도상국 공직자와 민간인을 대상으로 설문조사한 결과, 반부패 수단들 중 반부패기구 신설의 우선순위가 낮았던 것과는 대조적이다.

17) TI(1999b)도 유사한 분석의 틀을 제시하면서 국가의 청렴시스템(national integrity systems)을 그리스의 神殿에 비유하고 있다. 도덕적 해이의 예방대책을 정부 개입, 시장과 유인설계 및 사회규범 등 3가지로 분류한 최인철(1999)이 각각의 대책은 장점과 단점을 지니므로 다양한 대안을 상호보완적으로 구사해야 한다고 주장하는 것도 같은 맥락이다.

소홀히 다룬 채, 기구와 법제에만 치중하거나 처벌 위주의 정책을 추진하면 효과가 크지 않을 것이다. 부패 수준이 높은 국가일수록 반부패 법제가 엄격하며, 반대로 부패가 심각하지 않은 선진국의 경우 법제 자체는 유연한 편인 점에 비추어 보더라도 이는 자명하다.¹⁸⁾ 부패가 심각할수록 반부패 법제를 강화한 측면도 있겠지만, 법제 자체만으로는 부패의 해결에 한계가 있음을 시사하는 것이다.

2. 선출·고위직 중심의 고강도 전략

출발점에서는 별 차이가 없지만 종착점에서 전혀 다른 모습으로 양극화되는 사회현상의 원인을 Schelling(1978)은 상호의존 또는 조건부 행태의 속성으로 포착하였다. 혼돈(chaos) 이론의 '나비효과'(butterfly effect)처럼,¹⁹⁾ 초기조건에의 민감한 의존성으로 인해 상호의존 행태가 분수령(critical mass)을²⁰⁾ 넘어서 진행되면, 입력단계의 미세한 차이가 출력단계의 엄청난 격차로 증폭되는 것이 사회현상에서도 가능하다고 보았던 것이다.

분수령을 지닌 상호의존 행태는 전술한 열등균형, 곧 사회합정을 야기한다. 이는 언어, 지역·인종·성의 차별, 흡연, 이혼, 자원봉사, 雷同매매, 탈세, 폭동, 시위, 선거운동, 교통 질서 준수, 노동조합과 국민연금 가입 등 다양하고 일상적인 사회현상에서 쉽게 발견된다. 부패도 예외가 아니다.

문제는 안정적인 사회합정에 일단 빠지면, 일시적 충격이나 미온적인 대중요법으로는 사회합정에서 잠시 이탈할 수 있을 뿐이며, 시간이 흐르면 다시 사회합정으로 복귀하게 된다는 점이다. 상호의존적인 부패의 자기강화적인 확산작용으로 인해 사회합정에서 탈피하기 어렵기 때문이다. 따라서 부패 수준이 낮은 우등균형으로 이전하려면, 분수령에서 물질을 되돌릴 수 있는 고강도 전략을 구사하는 것이 불가피하다. 이는 Lee Kuan Yew 수상이 싱가포르의 부패 상황을 반전시킨 전략으로 유명하며, 1990년대 우간다의 무세베니 행정부에서도 위력을 발휘한 바 있다.

나아가 이러한 고강도 전략은 우리 나라 부패의 권력적·정치적 맥락을 정화하기 위해, 선출직과 고위직 공직자를 표적으로 삼는 것이 바람직하다.²¹⁾ 다만 이 경우 TI(1999b)의 지적처럼, 고강도 전략이 정치적으로 남용될 우려가 없지 않다. 따라서 후술하는 '낮은 길' 전략과 '개방과 경합'의 전략을 병행해야 고강도 전략의 부작용을 예방할 수 있을 것이다.

선출직·고위직을 겨냥한 고강도 전략은 아래와 같은 반부패의 미시적 수단에 대한 논거가 된다. ① 인사청문회의 내실화 및 그 대상을 반부패기관장(예: 국정원장·검찰총장·

18) 각국의 반부패 법제에 대하여는 TI(1999d) 및 박재완(1998)을 참조하라.

19) 북경에서 나비 한 마리의 날갯짓이 나중에 뉴욕의 폭풍(혼돈)을 유발할 수 있음을 지칭하며, 비선형 동역학(nonlinear dynamics) 및 복잡계(complex systems) 연구의 단초가 되었다.

20) 분수령은 핵분열의 연쇄반응을 설명하는 기초개념인 임계질량을 의역한 용어이다.

21) Klitgaard(1998)도 반부패 노력의 정치적 남용 의혹을 불식하기 위해, 집권 여당의 고위 공직자가 저지르는 부패를 우선적으로 응징할 것을 권고한다. 강철규(2000)는 Stackelberg의 가격설정 선도자-추종자(leader-follower) 모형을 원용하여, 고위직에 대한 감시의 필요성을 역설하고 있다.

경찰청장·반부패특위위원장)으로 확대. ② 공직자의 재산등록 상황에 대한 감사기구의 실사 허용 및 직계 존비속의 등록 의무화. ③ 선출·고위직 부패 사범에 대한 대통령의 사면권 행사는 대법원장과 협의. ④ 정부직과 감사의 부패 혐의에 대한 특별감사제 적용의 제도화. ⑤ 선출직의 납세 내역과 판공비 내역의 정기적 공개.²²⁾ ⑥ 지방자치단체장과 지방의원에 대한 주민소환제 도입. ⑦ 지방감사위원회 등 지방자치단체 고유의 외부감사기구와 기관·단체별 비상설 감사위원회 설치. ⑧ 부패사범에 대한 공소시효의 연장. ⑨ 공무원 직장협의회 등의 활성화를 통한 기관장 등 간부의 부패 견제 등이 그러한 범주에 속한다.

3. '낮은 길' 전략

부패수준이 사회합정에 귀착되어 있다는 사실은 반부패의 또 다른 전략을 시사한다. 이른바 '낮은 길'(low road) 전략이 곧 그것이다.²³⁾ '낮은 길'은 규칙과 외부의 강제에 치중하는 반면에, '높은 길'(high road)은 열망과 자율적인 준수를 지향한다. 어느 방식을 선택할 것인지는 전통과 환경에 따라 가변적이다. 네덜란드처럼 신뢰의 전통이 강하면 높은 길을 따르고, 미국처럼 불신의 문화에서 견제와 균형의 원칙을 중시하면 낮은 길에 의존한다.

사회합정은 본질적으로 각자의 최적전략을 전제로 달성된 'Nash 균형'이므로, 상대방이 전략을 바꾸지 않는 한 누구도 남보다 앞서 전략을 바꾸려고 하지 않는다. 따라서 Nash 균형에서는 추상적인 가치와 규범의 자발적인 준수를 기대하는 '높은 길'보다, 구체적인 규칙과 절차의 강제적 이행을 담보하는 '낮은 길'이 효과적이다. 전자에 의존할 경우 성실·정직한 사람만 손해를 보기 때문에 쉽사리 사회합정에서 벗어날 수 없다. 특히 친교적 연계망을 중시하는 우리 나라의 경우 개인주의와 자기책임원칙을 전제로 한 '높은 길'은 효과적인 전략이 될 수 없다. 또한 사회합정에서 당사자는 '認知的 不和(cognitive dissonance)'에 의해 자신의 규범을 중성화시키므로, 심리적 불안과 죄의식이 이완되는 경향이 있다. 따라서 애국심을 기대하거나 공동체 의식에 호소하는 것보다 구성원이 스스로를 기속할 수 있는 행동의 준거를 구체적으로 제시하는 것이 더 절실하다.

'낮은 길'의 핵심은 절차와 제도를 구체화하고, 그 집행을 내실화하는 것이다. 따라서 다소 구차하고 거래비용이 들지만, ① 내부감사부서 등 부패감시기구의 독립성과 전문성 확보, ② 부패신고 보상제 및 내부고발자 보호, ③ 공직자 재산등록·공개·소명과 실사의 강화, ④ 선출직 공직자의 납세내역 공개, ⑤ 사외이사 등을 포함한 퇴직후 취업규제의 확대, ⑥ 실질적 및 외관상 이해관계상충(conflict of interests)의 회피와 제척 등에 관한 공직자 행동강령 제정, ⑦ 돈세탁 방지, ⑧ 로비 규제, ⑨ 정부조달과정의 반증회협약(또는 상호신

22) 2000년 '공직선거법'의 개정으로 선출직 후보자는 납세내역을 등록하고 있으나, 선출직 공직자는 납세내역을 정기적으로 공개할 의무가 아직 없다.

23) OECD(1996)는 반부패의 전략이 준거성 기준(compliance-based)에 입각하면 '낮은 길', 청렴성 기준(integrity-based)에 입각하면 '높은 길'로 명명한다. 후자는 '핵심가치 접근법(core value approach)'으로도 불린다(Uhr, 1998). '높은 길'은 내부요소에 의존하는 自淨, '낮은 길'은 외부요소에 의존하는 司正과도 일맥상통한다.

성서약) 의무화 등 미시적 수단은 당위성을 지닌다.

특히 공직자 행동강령(code of conduct)을 국제적인 수준으로 구체화하고 시민교육을 병행하는 것이 필요하다. 만연한 부패 불감증으로 인해, 공직자들은 물론 민간인들도 부패행위의 판단기준이 흐려져, ① 떡값·부조금·전별금·선물과 뇌물, ② 특혜와 호의, ③ 접대와 향응, ④ 청탁과 문의를 명확하게 구분하지 못하는 실정이기 때문이다. 미국 연방정부의 경우 윤리강령은 매우 구체적이고 까다롭다. 이를테면, 부하나 급여가 낮은 직원이 상사 등에게 주는 선물, 추천서 작성을 위한 소속기관의 공식용지 사용 또는 근무시간 중 개인적인 용무의 수행 등은 금지된다.²⁴⁾ 우리와 문화가 비슷한 홍콩도 마찬가지이다. 공직자가 자신의 능력을 초과해서 차입하거나 부하 또는 직무상 이해관계자로부터 차입하지 못하게 하고, 다른 경로를 통해 꾸 돈은 14일 이내에 갚도록 규제하고 있다. 소명이 불가능한 재산의 보유에 대한 정당성의 입증책임도 공직자에게 지운다.²⁵⁾

행동강령은 ① 미묘하고 불확실한 상황에서 행동의 준거 제공, ② 권리와 책임의 범위 설정, ③ 공직자의 재량에 대한 견제와 균형, ④ 고객의 기대수준 예고 등의 긍정적 역할을 수행한다. 그러나 문제점도 적지 않다. ① 잘못된 안전감각의 제공,²⁶⁾ ② 추상적이고 모호한 일반화,²⁷⁾ ③ 획일적인 조직문화의 조장(Lawton, 1998), ④ 구성원에 대한 모멸감 유발(OECD, 1996) 등이 그러한 범주에 속한다.

이러한 단점을 감안하더라도 부패 불감증이 만연한 우리로서는 행동강령을 최소한 필요악으로 수용할 수밖에 없다. OECD(1998b)의 '공공서비스의 윤리적 행동 향상에 관한 권고'(Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service)도 ① 공공서비스 윤리 기준의 명확화, ② 공직자에 대한 그러한 기준의 제공, ③ 비리의 유혹에 처한 공무원의 권리와 의무에 대한 명확한 인식, ④ 民·官間 상호작용에 대한 지침의 명확화 등의 원칙을 제시하고 있다. 다만 행동강령의 부작용을 최소화하기 위해, ① 공직자의 제작과정 참여, ② 기관별·부서별 특성의 반영, ③ 행동강령에 대한 교육과 자문의 강화 등 노력이 병행되어야 할 것이다.

4. '약속'과 '믿을 수 있는 위협' 전략

부패의 수준이 사회합정에 고착되어 있고, 이를 초래한 '죄수들의 갈등' 게임이 반복되는 상황이라면, 과거의 구조적인 부패에 대하여는 과감한 면책 조치가 불가피하다. 면책의 논

24) 미국은 1978년 공직자윤리법(Ethics in Government Act)에 근거하여 대통령령(Executive Order) 제 11222호로 윤리강령(Code of Ethics)을 제정하고, 1989년 대통령령 제12674호 '공무원의 윤리강령 원칙'(Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)에 의해 14개의 원칙을 제시하였으며, 이후 수 차례의 개정을 거쳐 기준을 강화하였다. 구체적인 내용은 OGE(1995)와 TI(1999d)를 참조하라.

25) 구체적인 사항은 TI(1999d)의 '이익 및 향응수수에 관한 총독령'을 참조하라.

26) 행동강령의 규정과 관련되면 절대로 하지 않고, 행동강령에 규정된 사안이 아니면 괜찮다고 판단하는 경우를 뜻한다.

27) 윤리적 갈등(ethical dilemmas)의 모든 조합을 구체화하는 것은 불가능하기 때문이다.

거는 '눈에는 눈, 이에는 이'(Tit-for-Tat: TFT) 전략에서 찾을 수 있다. TFT는 Axelrod(1984)가 전문가를 대상으로 반복되는 '죄수들의 갈등' 게임을 실험한 결과 가장 효과적인 전략으로 부각되었다. TFT의 요체는 ① 첫 단계의 게임에서는 상대방에게 무조건 협력(희생)하고, ② 이후 단계의 게임에서는 상대방이 앞 단계의 게임에서 채택한 전략을 모방하는 것이다. 즉 ① 상대방이 협력하면 다음 게임에서 협력, ② 상대방이 배신하면 보복, ③ 배신하였던 상대방이 다시 협력하면 협력으로 화답하는 것이다. TFT를 따를 경우 공직자나 일반 국민은 선행자(first-mover)로서의 불이익을 감내할 가능성이 낮다. 따라서 사회합정을 야기하는 악순환의 고리를 끊으려면, 선행에 수반하는 위험부담이 가장 작은 정부가 먼저 협력하는 것이 불가피하다.

부패가 지니는 동태적 속성도 면책 조치를 합리화할 수 있다.²⁸⁾ 구조적인 부패로부터 자유로운 공직자는 흔하지 않은데, 과거의 허물을 단죄할 경우 승복하지 않고 단지 운이 없다고 여기거나 표적사정 논리를 들어 반발할 것이다. 따라서 구조적인 부패에 대해서는 고해성사를 전제로 한 면책이 불가피한 차선의 해법이다. TI(1999b)도 과거의 비리에 대한 응징은 저항을 유발하기 쉬우므로 앞으로의 순응을 유도하는 것이 중요하다고 지적하면서, 홍콩 廉政公署가 1977. 1. 1. 이전의 부패에 대해 면책한 사례를 따르도록 권고하고 있다.

다만 면책의 전제로서, 장래에는 면책이 되풀이되지 않으며 이번이 마지막 기회라는 확신을 부여하는 것이 필수적이다. 면책에는 단기적인 효익을 꾀하는 대신에 장기적인 비용을 유발하는 '시차 불일치'(time-inconsistency) 문제가 내재해 있기 때문이다.²⁹⁾ 따라서 ① 부패 당사자가 협력(고백)할 경우 반드시 면책한다는 약속(promise)과 함께, ② 고백하지 않은 부패가 드러나거나 향후 다시 부패에 개입할 경우 지금보다 더 엄하게 처벌할 것이라는 위협(threat)을 동시에 구사함으로써, 확고한 평판(reputation)을 쌓아야 한다.

그러한 위협이 완전정보게임(perfect information game)에서 '믿을 수 있는 위협'(credible threat)으로 전달되려면 별도의 조치가 병행되어야 한다. 예컨대 진입게임(entry game)에서 Stackelberg-Spence-Dixit의 모형처럼 함몰비용(sunk cost)에 의한 진입장벽을 구축하면 위협은 공신력을 지니게 된다(Tirole, 1988). 고위 공직자(big fish)가 진술·충격적인 고해성사를 통해 체면을 크게 손상 당하는 방안이 그러한 예가 될 수 있다.³⁰⁾ 부패의 공소시효 연장도 위협의 수위를 높일 수 있다. 이밖에 고백하지 않은 부패행위가 드러나면 통치권자가 퇴진할 것을 다짐하는 배수진(Burn bridges behind you) 전략(Dixit and Nalebuff, 1991)에 의해 스스로 선택의 폭을 좁히는 방안도 믿음을 줄 수 있을 것이다.

28) 박재완(1997)은 ① 과거와의 고리를 단절하지 않고는 새 출발을 독려할 수 없고, ② 우등균형으로의 전환기에 필요한 분수령의 확보에 면책이 효과적이며, ③ 열등균형에서 장기간 머무른 경우에는 면책 조치가 오히려 긍정하다고 지적한다.

29) 계속 부패에 관여하더라도 다시 면죄부를 받을 수 있다고 여기게 되면, 면책조치는 오히려 부패를 증대시킬 수 있다. 더욱이 면책조치로 인해 지금껏 성실하게 근무한 공직자마저 부패에 빠져들 위험도 있다.

30) 이 경우 손상 당한 체면이 곧 함몰비용이다.

5. 개방과 경합의 전략

전술한 것처럼, 부패는 공직의 폐쇄성과 독점성을 기초로 배태되며, 당사자의 합의에 의해 은밀히 진행되고, 직접적인 피해자가 명확하지 않기 때문에 적발하기 어렵다. 따라서 공직의 개방성과 경합성을 높여서 관련 당사자와 부패를 인지할 수 있는 제3자의 범위를 확산하는 것이 반부패에 효과적이다.

특히 부패감시 문호를 개방하는 것이 중요하다. 부패에 대한 공식적인 감시·감독기관(예: 감사원, 검찰, 경찰) 뿐만 아니라, 일반 공직자, 민원인과 계약자 등 공공서비스의 수요자 및 시민사회단체에게 문호를 개방하는 것이다. 감시 문호의 개방과 경합은 세계적 추세이기도 하지만, ① 부패 노출도 제고, ② 중첩 관할(overlapping jurisdiction) 또는 보상적 통제(compensatory control)를 통한 감시위험의 축소, ③ 부패감시기관의 독점성 완화에 의한 x-비효율(x-inefficiency) 경감, ④ 부패감시기관의 정치적 포획에 대한 견제 등 '만인의, 만인에 의한, 만인을 위한 감시'의 순기능을 수행하기 때문이다.³¹⁾

부패감시의 개방과 경합 전략은 ① 부패신고 보상제, ② 내부고발자 보호, ③ 특별검사제, ④ 공직자 등록제에 대한 경합적 실사의 허용, ⑤ 회계법인 등 민간부문에 대한 공공감사 문호의 개방,³²⁾ ⑥ 내부감사부서장의 개방형 임용 및 임기 보장, ⑦ 정부회의와 국회예산·결산과정의 공개, ⑧ 부패 혐의자에 대한 금융계좌 추적권 확대, ⑨ 주민감사청구요건의 완화 및 감사청구결정에 대한 불복제 도입, ⑩ 행정사무의 외부위탁 등 분권화와 규제개혁, ⑪ 강제경쟁입찰, 서비스 바우처, 개방형 임용 등 유인 기제의 확대, ⑫ 원격·무인·자동민원의 활성화 등 미시적 수단의 논거를 제공한다.

특히 부패신고 보상제는 그 대상을 공직부패의 전반으로 확대하는 것이 바람직하다. 이 경우 ① '조세농사'(tax farming), 합정수사 또는 '범죄 대기'처럼 보상금을 겨냥한 파잉감시나 ② 민간감시인과 부패 공직자의 담합 등 폐단을 우려하는 시각이 있다.³³⁾ 그러나 그러한 부정적 유인은 공식적인 부패감시기구에도 적용되는 사항이며, 민간 감시인이라고 해서 그 정도가 심화될 것으로 판단할 근거는 없다.³⁴⁾

보다 전향적으로는 정부에 환수된 금액이 없더라도, 신고로 인하여 정부가 부패 사실을 인지하게 된 경우 신고자의 감시활동에 소요된 실비를 보상하는 것이 바람직하다. 특히 ① 반복거래(예: 무허가 영업의 단속 무마비, 담임교사에 대한 촌지)를 전제로 부패에 관여하

31) 마지막 논점은 서울대 김병섭 교수의 토론에 힘입었다.

32) TI(1999b)는 공공감사의 민간위탁이 회계법인의 전문성 및 업무의 연속성 결여, 이해관계 상충의 우려, 수감기관이 감시기관을 스스로 선택하는 모순 등으로 인해 부패 억제에 바람직하지 않다고 지적한다. 이에 대한 반론은 박재완(2001)을 참조하라.

33) 교통사고를 줄이기 위해 경찰 및 자치단체가 독점하고 있는 교통질서위반 단속권을 민간(예: 손해보험협회 또는 시내버스운송사업조합)에 개방하자는 제안에 대한 경찰청의 반대는 이러한 우려에 기초하고 있다.

34) 특히 교통질서 위반에 대한 단속의 경우에는, 범칙금 수입의 일부를 나중에 이관 받는 경찰 또는 지방자치단체가 합정단속의 유인이 더 많으며, 손해보험협회 또는 시내버스운송사업조합은 교통사고의 예방에 주력할 가능성이 높다.

는 경우나, ② 환수금액이 없는 단순한 특혜 또는 호의 등의 경우 환수금액 보상제 만으로 는 신고유인이 없기 때문이다. 전자의 경우에는 신고자가 첫 번째 무대게임(stage game)에서 신고에 의해 이득을 보면, 반복되는 무대게임에서는 뇌물 공여가 차단되어 아무런 이득을 볼 수 없기 때문이다. 후자의 경우에도 환수금액이 없으므로 굳이 시간과 노력을 투입하여 감시활동을 펼칠 유인이 없다.

나아가 신고자가 내부고발자인 경우에는 신분상 특수성을 감안하여 보호장치를 마련해야 한다. 특히 우리 문화는 조직에 대한 충성과 동료에 대한 의리를 중시하므로, 내부고발자는 이단시되어 불이익을 받을 가능성이 높다.³⁵⁾ Erlichman(1988)의 실증분석결과, 미국 내부고발자의 상당수가 해고 또는 강임(90%), 정신질환 등 후유증(26%), 주택 상실(17%), 이혼(15%), 자살기도(10%), 파산(8%) 등의 피해를 입었다. 반면에 Brewer外(1998)는 미국 내부고발자들이 직무성과와 만족도가 높고 공익지향성이 강한 인물들임을 밝혔다. 각각 내부고발의 필요성과 정당성을 시사하는 연구결과들이다. 내부고발은 부당한 지시를 받은 하급자가 충성(loyalty), 소극적인 저항(obstruction) 또는 사퇴(exit)하는 대신에, 적극적으로 항변(voice)하는 통로의 의미도 지닌다(OECD, 1996).

내부고발자 보호가 이간질을 부추기므로 우리 문화와 부합하지 않는다는 반론이 있지만, 내부고발 자체의 촉진보다 내부고발을 의식하여 부패를 자제하도록 유도함으로써, 궁극적으로는 내부고발이 불필요한 상황을 성취하는 것에 참뜻이 있으므로 내부고발자 보호는 장려되어야 한다. 다만 내부고발이 무고나 음해 등으로 남용되지 않도록 ① 사익추구 금지, ② 신의성실의 원칙, ③ 합리적인 근거의 제시, ④ 조직내부에서의 제기 우선³⁶⁾ 등 내부고발자 보호의 발동요건(Lawton, 1998)을 엄격히 운용할 필요는 있을 것이다.

IV. 맺음말

부패의 역기능에 입각하여 반부패의 중요성을 살핀 뒤에, 우리 나라 부패의 역사적 맥락과 특성을 간략히 진단하고, 이를 기초로 선행연구와 외국의 사례 및 게임이론의 解를 원용한 연역적인 논증에 입각하여, 우리 여건에 걸맞은 반부패의 거시적인 전략을 모색하였다.

우리 나라 공직부패의 특성은 ① 권력적·정치적 연계성, ② 사회합정예의 귀착, ③ 뿌리깊은 구조적·문화적인 속성 등 3가지로 진단하였다. 반부패의 전략으로는 ① 전방위 전

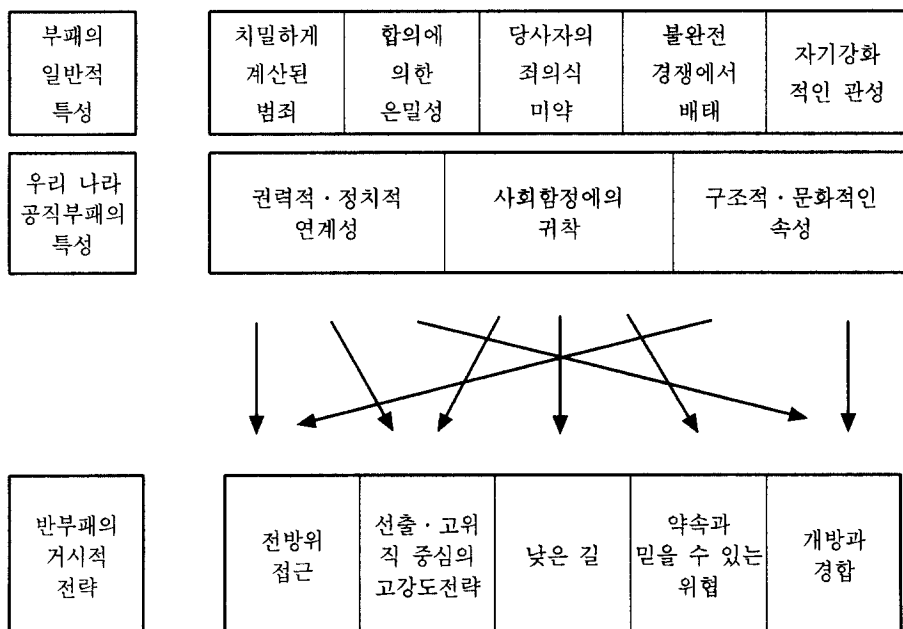
35) 부정방지대책위원회(1998)가 공무원을 대상으로 설문 조사한 결과, 동료나 상관의 비리를 외부에 폭로하는 경우 조직 내에서 불이익을 받을 것으로 예측한 응답자는 65.3%에 이른 반면에, 그렇지 않을 것이라는 응답은 30.0%에 불과하였다.

36) 다만 조직 내부에서 우선 제기하는 경우에 증거인멸 등으로 제보가 불가능해 지거나 내부의 절차에 의해서는 시정되지 못할 합리적인 이유가 있는 경우에는 내부절차의 경유를 생략하도록 허용하는 것이 바람직할 것이다.

략, ② 선출·고위직 중심의 고강도 전략, ③ '낮은 길' 전략, ④ '약속과 믿을 수 있는 위협' 전략 및 ⑤ 개방과 경합의 전략 등 5가지를 도출하고, 각각에 대응하는 논거를 제시하였다. 〈그림 1〉은 지금까지의 논의를 정리하고 있다.

제시된 전략들은 TI와 OECD가 권고하는 보편적인 전략보다 구체적이며, 우리 나라 공직 부패의 수준과 특성 및 원인을 감안하여 부분적인 변용을 시도하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 나아가 이들 전략은 정부가 추진하는 반부패 정책의 방향과 과제가 전체적인 맥락에서 일관성을 유지하고, 다양한 과제들끼리 상호 연계성을 지니는지를 점검할 수 있는 준거의 역할도 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 각각의 전략에 대응하는 외국의 사례, 그리고 각 전략과 부합하는 반부패의 미시적인 수단들도 제시하였지만, 이는 예시에 불과하며 지면 제약과 연구능력의 한계로 인해 본격적인 천착은 향후 과제로 넘기기로 한다.

〈그림 1〉 우리 나라 공직부패의 특성과 반부패의 거시적 전략



참고문헌

- 강철규. (2000). "투명한 사회를 위하여," 문화일보, 2000. 1. 1. 대담자료.
- 국무조정실. (2000). 「깨끗하고 투명한 정부 구현을 위한 공공분야 행정제도 개선대책」, 부정방지대책협의회 회의자료.
- 김인규. (2001). "부패에 대한 경제학적 분석," 문형표·이혜원 編, 『한국의 부정부패: 원인과 대책』, 한국개발연구원. (近刊)
- 박재완. (1997). "부패와 반부패정책의 경제적 함의," 「공공경제」 제2권: 95~126.
- , (1998). "부패의 경제적 비용과 반부패제도의 모색," 임주영 編, 『공공부문 혁신을 위한 연구(II)』, 한국조세연구원: 155~311.
- , (1999). "반부패정책의 평가와 과제," 「사회과학논집」, 제30집, 연세대학교 사회과학연구소: 245~264.
- , (2001). "공직부패의 통제: 거시적 접근법과 미시적 수단," 문형표·이혜원 編, 『한국의 부정부패: 원인과 대책』, 한국개발연구원. (近刊)
- 부정방지대책위원회. (1998). 「공무원의 부조리에 관한 의식조사」.
- 임 용 (1998). "뇌물범죄에 관한 연구: 공무원의 뇌물범죄를 중심으로," 『형사정책』 제1호, 한국형사정책학회: 263~286.
- 최인철. (1999). "한국기업의 도덕적 해이 최소화 방안," 「세계경영과 윤리경쟁력(II)」, 기업윤리 심포지엄, 삼성경제연구소: 97~130.
- Axelrod, R. (1984). The Evolution of Cooperation, New York: Basic Books.
- Brewer, G.A. and S.C. Selden. (1998). "Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic," Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, No. 3: 413~439.
- Dixit, A. and B. Nalebuff. (1991). Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics and Everyday Life, New York: W. W. Norton & Company.
- Erichman, J. (1988). "Whistleblowers Saved from a U.S. Gulag," Guardian, 28, July.
- Gray, C. and D. Kaufmann. (1998). "Corruption and Development," Finance and Development, Vol. 35: 7~10.
- IACC. (1997). The 8th International Conference: Anti-corruption, International Anticorruption Conference, Lima.
- Kaufmann, D. (1997). Are We Being "Good" or "Smart" about Corruption?: Distinguishing Myth and Reality through Evidence - and Use of Analysis to Design Anti-Corruption Strategies, 8th International Anti-Corruption Conference, Lima.
- Klitgaard, R. (1998). "International Cooperation Against Corruption," Finance and Development, Vol. 35. March.

- Lawton, A. (1998). *Ethical Management for the Public Service*, Buckingham: Open University Press.
- Mauro, P. (1995). "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3 : 681 ~ 712.
- Murphy, K. M., A. Shleifer, and R. W. Vishny. (1991). "The Allocation of Talent: Implications for Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CVI: 503 ~ 530.
- OECD. (1996). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, Occasional Papers No. 14, PUMA.
- _____. (1998a). *What is an "Ethics Infrastructure?"*, PUMA, Paris.
- _____. (1998b) *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service*, PUMA, Paris.
- OGE. (1995). *An Ethics Handbook for Executive Branch Employees*, Office of Government Ethics, Washington, D.C.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schelling, T. C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W. W. Norton & Company.
- Tanzi, V. (1995). "Corruption, Governmental Activities, and Markets," *Finance and Development*, Vol. 32, September.
- TI. (1999a). 1999 Bribe Payers Index / 1999 Corruption Perceptions Index, [http:// www.-transparency.de/documents/cpi/index.html](http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html).
- _____. (1999b). *National Integrity Systems: The TI Source Book Part A ~ B - Analytical Framework and Applying the Framework*, Transparency International, Berlin.
- _____. (1999c). *National Integrity Systems: The TI Source Book Part A ~ B - Analytical Framework and Applying the Framework*, Transparency International, Berlin.
- _____. (1999d). *National Integrity Systems: The TI Source Book Part C - Best Practices*, Transparency International, Berlin.
- _____. (2000). *Transparency International Releases the Year 2000 Corruption Perceptions Index*, Transparency International, Berlin.
- Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge : The MIT Press.
- Tullock, G. (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Boston: Kluwer
- _____. (1996). "Corruption Theory and Practice," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14, No. 3 : 7 ~ 13.
- Uhr, J. (1998). *Integrating Ethics into Democratic Governance, Symposium on Ethics in the Public Sector: Challenges and Opportunities for OECD Countries*, PUMA, Paris.
- Wade, R. (1998). "The Asian Debt-and-Development Crisis of 1997 : Causes and Consequences," *World Development*, Vol. 26, No. 8.
- World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management*, Washington, D C.